

VU Research Portal

Door de bomen het bos weer zien: Analyse van en advies over de integriteit en kwaliteit van de re-integratie organisatie. Onderzoeksrapport naar het reilen en zeilen van de Herstelling naar aanleiding van de integriteitsschendingen binnen het Amsterdamse bos.

van Eijbergen, R.; Huberts, L.W.J.C.

2015

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Eijbergen, R., & Huberts, L. W. J. C. (2015). *Door de bomen het bos weer zien: Analyse van en advies over de integriteit en kwaliteit van de re-integratie organisatie. Onderzoeksrapport naar het reilen en zeilen van de Herstelling naar aanleiding van de integriteitsschendingen binnen het Amsterdamse bos*. Gemeente Amsterdam.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

**DOOR DE BOMEN HET BOS WEER ZIEN:
ANALYSE VAN EN ADVIES OVER DE INTEGRITEIT EN KWALITEIT VAN
DE RE-INTEGRATIE ORGANISATIE**

**Onderzoeksrapport naar het reilen en zeilen van de *Herstelling* naar
aanleiding van de integriteitsschendingen binnen het Amsterdamse
Bos**

**Prof. Dr. Rob van Eijbergen
Prof. Dr. Leo Huberts**

**Amsterdam
Juni 2015**

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding

- 1.1 Aanleiding voor dit onderzoek
- 1.2 Opzet van het onderzoek
- 1.3 Opzet van het rapport

2 Integriteit op de agenda

- 2.1 Inleiding en onderzoek BIA
- 2.2 Integriteit en integriteitschendingen
- 2.3 De kwaliteit van de organisatie
- 2.4 Integriteit en re-integratie Amsterdam
- 2.5 Integriteitssysteem DWI en Herstelling

3 Kwaliteit van de organisatie in context

- 3.1 Re-integratie: Politiek-bestuurlijke ambiguïteit
- 3.2 Herstelling in perspectief

4 Analyse huidige organisatie vanuit het 7 S model

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Strategie
- 4.3 Structuur en systemen
- 4.4 Medewerkers
- 4.5 Organisatiecultuur en leidinggeven
- 4.6 Conclusie

5 Perspectief voor de re-integratie en de organisatie daarvan

- 5.1 Inleiding
- 5.2 Strategie
- 5.3 Structuur en systemen
- 5.4 Medewerkers
- 5.5 Organisatie cultuur en leiding
- 5.6 Integriteit
- 5.7 Gewenste veranderaanpak

6 Slotwoord

Bijlage 1 Kern onderzoeksopdracht

Bijlage 2 Geraadpleegde bronnen

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor dit onderzoek

Op 15 april 2015 meldt de gemeente Amsterdam op haar website de uitkomsten van een onderzoek naar integriteitsschendingen bij een re-integratietraject van de gemeente.¹ Het Bureau Integriteit heeft vastgesteld dat er ernstige vermoedens zijn dat vier werknemers van de gemeente betrokken zijn bij integriteitsschendingen bij het re-integratietraject De Uitkijk, een locatie in het Amsterdamse Bos, waar uitkeringsgerechtigde Amsterdammers actief waren in het kader van hun re-integratie. De medewerkers worden onder meer verdacht van machtsmisbruik ten opzichte van deelnemers en collega's, diefstal van eigendommen van de gemeente en discriminatie. De locatie is gesloten en twee medewerkers zijn geschorst in afwachting van het definitief juridisch advies. Een andere medewerker kreeg een schriftelijke waarschuwing, de teammanager die toezicht had moeten houden was reeds overgeplaatst. Na advies van Juridische Zaken zal worden beslist over de toepasselijke strafmaat.

Dezelfde dag bericht het Parool over de kwestie.² Wethouder Arjan Vliegthart van Werk, Inkomen en Armoede meldt dat hij is 'geschrokken', noemt het onacceptabel wat is voorgevallen en verwijst naar het probleem dat signalen over machtsmisbruik al langere tijd zijn afgegeven, ook door de bijstandsbond, maar dat de gemeente tekort is geschoten: "Op basis daarvan zijn maatregelen afgekondigd, maar uit het onderzoek blijkt dat deze onvoldoende zijn opgevolgd. De misstanden konden zo blijven bestaan."

De dagen erna is er opvolgende publiciteit in het Parool, met reacties van betrokkenen en getroffen en aandacht van de ombudsman die met een caravan locaties afreist om meningen, ervaringen en klachten van medewerkers en deelnemers te registreren. De affaire leidt ook tot vragen in de Tweede Kamer, door het lid Karabulut (SP) aan de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het 'bericht dat ambtenaren worden verdacht van machtsmisbruik bij re-integratietrajecten en dat bijstandsccliënten in de rol van slaaf worden geduwd' (ingezonden 20 april 2015, beantwoord op 6 mei 2015). De staatssecretaris houdt de boot af. Het gaat om gemeentelijke verantwoordelijkheid en het gemeentebestuur is ermee in de weer.³

Het college heeft ook aangegeven dat ze de kans op integriteitsschendingen wil verkleinen en deze sneller wil signaleren en daarom zijn twee 'deskundigen op het gebied van integriteit en organisatieontwikkeling' (Huberts en Van Eijbergen) gevraagd om de gemeente te adviseren. Samen met de Gemeentelijke Ombudsman en de

¹ <http://www.amsterdam.nl/gemeente/college/individuele-paginas/arjan-vlieg/persberichten/persberichten-2015/re-integratietraject/#he854a50f-0978-4ae4-8ef7-f241b1b583c9>

Hieronder volgt de kern van dat bericht.

² <http://www.parool.nl/parool/nl/7/MISDAAD/article/detail/3956258/2015/04/15/Ambtenaren-verdacht-van-machtsmisbruik-bij-re-integratietrajecten.dhtml>

³ Via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2015/05/06/beantwoording-kamervragen-bericht-machtsmisbruik-bij-re-integratietrajecten.html>

gemeente gaan zij een grondige analyse maken en een pakket aan maatregelen ontwikkelen.

In dit rapport doen wij⁴ samenvattend verslag van het genoemde onderzoek.

1.2 Opzet van het onderzoek

Nadat we het verzoek kregen en aanvaardden om ons over de integriteitsschendingen te buigen, werd al snel duidelijk dat het om een lastig en ingewikkeld vraagstuk gaat.

Op de werkvloer en in de re-integratie organisatie (de Herstelling) leidde het nieuws over De Uitkijk en de vervolgstappen tot veel vragen, onzekerheid en verwarring. Stap voor stap hebben we via vele gesprekken, gebruik makend ook van de informatie vanuit de Ombudsman over de percepties van medewerkers en deelnemers, daarvan een duidelijker beeld gekregen.

Hetzelfde geldt voor de organisatorische en politiek-bestuurlijke context. Re-integratie is in de politiek en in de samenleving een thema met vele beelden en veronderstellingen, zeker wanneer het gaat om de praktische invulling daarvan binnen de gemeente Amsterdam. Beelden variërend van 'dwangarbeid' en 'strafkampen', tot een belangrijke en vernieuwende bijdrage aan het betrekken van uitkeringsgerechtigden bij de samenleving met perspectief op werk (met aanvankelijk ook veel waardering vanuit de omgeving).

Dat leidt tot een context die allesbehalve gemakkelijk is voor de betreffende organisatie die belast is met re-integratie, en dat geldt op alle niveaus. Van de werkvloer met vele gedreven medewerkers/werkmeesters, tot aan de teamleiders als middenmanagement, tot aan de leidinggevenden binnen de Herstelling en DWI. Ook op dat niveau van de organisatie bestaan vele conflicterende beelden en emoties, over verantwoordelijkheden, betrokkenheid, competenties.

Dit algemeen beeld werd snel duidelijk. We hebben dat proberen in te vullen en handen en voeten te geven via een opdrachtonderzoek en -advisering (zie de bijlage voor de opdracht), door werklocaties te bezoeken, op alle niveaus binnen en buiten de Herstelling gesprekken te voeren, door vele documenten te bestuderen, als ook door onze beelden te vergelijken met die van anderen.

Al met al is sprake van een kwalitatief onderzoek op basis van interviews en documentenanalyse, hetgeen we verbinden met inzichten vanuit onderzoek naar integriteit en organisatie. Steeds hebben we daarbij benadrukt dat die strategie hopelijk leidt tot een zinvolle bijdrage aan de verdere besluitvorming over de re-integratie organisatie (met integriteit als vertrekpunt), zonder dat we daarbij pretenderen het definitieve 'wetenschappelijke' antwoord op de vele dilemma's en problemen te leveren. Met andere woorden: we laten ons mede leiden door inzichten vanuit ons onderzoek en bestaande kennis, we hebben geprobeerd goed zicht te krijgen op de vragen die voorliggen, maar onze suggesties zijn bedoeld voor nadere bezinning, niet als het 'wetenschappelijke antwoord'.

⁴ Prof. Dr. Rob van Eijbergen is verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen en aan de Vrije Universiteit (www.robvaneijbergen.com); gespecialiseerd in organisatieontwikkeling en -verandering. Prof. Dr. Leo Huberts is hoogleraar bestuurskunde aan de Vrije Universiteit met onderzoek naar de kwaliteit en integriteit van besturen (l.huberts@vu.nl; zie ook www.fsw.vu.nl/huberts).

1.3 Opzet van het rapport

Het rapport start vanuit de aanleiding, de door het Bureau Integriteit geconstateerde integriteitsschendingen binnen het project in het Amsterdamse Bos. We reflecteren op de betekenis van integriteit, besteden enige aandacht aan de factoren die kunnen leiden tot schendingen ervan en we bespreken suggesties met betrekking tot 'wat helpt' om integriteitsrisico's te beperken. Dan gaat het onvermijdelijk ook meer algemeen om de 'kwaliteit van de organisatie' en wat daarin te verbeteren valt. We staan stil bij onze indruk van die kwaliteit, met aandacht voor een verscheidenheid aan kenmerken die altijd van invloed zijn (structuur en cultuur, leiderschap en medewerkers etc.). Dat leidt tot concrete aanbevelingen voor verbetering van de organisatie, met ook aandacht voor de complexe politiek-bestuurlijke omgeving waarin de re-integratie organisatie zich bevindt.

Gemakkelijk is het nooit om tot organisatieverandering te komen, zo beseffen we, en we hebben aandacht voor de complexiteit van de aanbevelingen vanuit inzichten in de voorwaarden voor die verandering, waarbij we putten uit de literatuur en onze ervaringen.

Tot slot past dank in de richting van velen die dit onderzoek mogelijk maakten en kleur gaven. Daarbij denken we in de eerste plaats aan degenen waarmee we spraken (zie de bijlage), steeds open en openhartig over de eigen ervaringen en visie, in combinatie met betrokkenheid bij het vinden van oplossingen. Daarnaast is er waardering voor de kans die we kregen van de politiek en ambtelijk verantwoordelijken, als ook voor andere betrokkenen bij dit thema zoals de Ombudsman, voor hun vertrouwen en voor de bereidheid tot een open debat over onze (tussentijdse) bevindingen.

Tegelijk past de slotopmerking dat we uiteraard alleen zelf verantwoordelijk zijn voor de resulterende analyse en adviezen.

2 INTEGRITEIT OP DE AGENDA

2.1 Inleiding en onderzoek BIA

In de recente publiciteit over mogelijke misstanden en problemen binnen de re-integratie organisatie ging het met name om 'integriteit', mede naar aanleiding van het rapport van het Bureau Integriteit Amsterdam (BIA) over het project De Uitkijk in het Amsterdamse Bos. Hieronder worden de conclusies van het BIA samengevat. Daarna gaan we kort in op het begrip 'integriteit', vatten we een aantal inzichten samen over de oorzaken van integriteitsschendingen en komt aan bod welke maatregelen en instrumenten helpen om die schendingen te voorkomen en in positieve zin bij te dragen aan integriteit en het 'morele besef' van medewerkers. Die korte analyse biedt handvatten voor het vervolg van dit rapport.

Welke gebreken zien we in de huidige organisatie en wat zou kunnen bijdragen aan het beantwoorden van de vragen die ons werden voorgelegd? (zie bijlage 1: "welke risico's geven de huidige organisatie en werkwijze van de afdeling Werk & Re-integratie op integriteitsschendingen en toets de (voor-)genomen maatregelen om die risico's te verkleinen en deelnemers beter te beschermen. Plus: formuleer, op basis van deze analyse en toetsing, aanbevelingen voor verbetermaatregelen").

Het rapport van het Bureau Integriteit kwam tot stand na signalen van medewerkers over integriteitsschendingen en dat leidde tot een feitenonderzoek met betrekking tot met name De Uitkijk, het project in het Amsterdamse Bos. Volgens het BIA is daar sprake geweest van onder meer de volgende feiten:

- het onder werktijd (laten) uitvoeren van werkzaamheden door deelnemers ten behoeve van privédoeleinden;
- machtsmisbruik ten opzichte van deelnemers;
- diefstal dan wel verduistering van door de gemeente ingekochte materialen zoals gereedschappen en benzine;
- discriminatie en intimidatie tussen collega's;
- intimidatie, discriminatie en overige ongewenste omgangsvormen richting deelnemers.

Het BIA onderzoek was niet gericht op de re-integratie projecten en -organisatie in bredere zin, maar de conclusies over De Uitkijk zijn duidelijk. Tegelijkertijd past enige reflectie op het thema integriteit.

Hieronder volgt een wat meer 'theoretische verduidelijking' van integriteit, gevolgd door een samenvatting van inzichten over de oorzaken en de organisatie en het beleid dat hierbij helpt.

2.2 Integriteit en integriteitsschendingen⁵

Het thema integriteit maakt inmiddels deel uit van het standaardvocabulaire van vele bestuurders, ambtenaren en onderzoekers. Dat betekent niet dat er duidelijkheid, laat staan overeenstemming, bestaat over de betekenis van integriteit of over de aard en omvang van integriteitsschendingen. Dat maakt het belangrijk dat daarover duidelijkheid geboden wordt. Integriteit definiëren we als 'handelen overeenkomstig de (daarvoor) geldende morele waarden en normen en de daarmee samenhangende (spel)regels'. In die omschrijving gaat het om de morele kwaliteit van het handelen, om 'goed en kwaad', om de waarden en normen die er echt toe doen, en om normen en waarden die gedeeld worden ('geldende'). Dat betekent ook dat het ter discussie stellen van iemands integriteit de kern of 'ziel' raakt van zijn of haar functioneren, het gaat niet om een fout maken, een keer iets doms doen, maar om handelen dat deugt (of niet deugt) vanuit de geldende moraal.

Bij integriteitsschendingen is het handelen in strijd daarmee. Dat maakt dat diverse typen integriteitsschendingen onderscheiden kunnen worden:

Tabel 1: *Typen integriteitsschendingen*

Corruptie: omkoping
Corruptie: bevooroordeling van vrienden, familie, partij
Fraude en diefstal
Dubieuze giften en beloften
Onverenigbare nevenfuncties, activiteiten en/of contacten
Misbruik van bevoegdheden

⁵ Zie voor achtergrondliteratuur J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & E.R. Muller (Red.) (2012). *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. Deventer: Kluwer met ook hoofdstukken over het begrip integriteit, integriteitsschendingen en wat helpt als ook Leo Huberts (2014). *The Integrity of Governance. What it is, What we know, What is done, and Where to go*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Misbruik en manipulatie van (de toegang tot) informatie
Discriminatie, (seksuele) intimidatie en onfatsoenlijke omgangsvormen
Verspilling en wanprestatie
Wangedrag in de vrije tijd

Een volgende relevante vraag in dit verband is waar de risicofactoren cq. mogelijke oorzaken liggen voor het over de schreef gaan. Dan gaat het feitelijk om een verscheidenheid aan factoren, op individueel niveau (micro), wat betreft het soort werk en de organisatie (meso, incl. leiderschap) en de bredere omgeving (macro). We komen hier later uitgebreider op terug met aandacht voor de diverse niveaus, als ook de toespitsing op een aantal factoren die cruciaal lijken om te begrijpen wat er fout kan gaan.

Het spiegelbeeld van de mogelijke oorzaken van wat mis gaat, betreft de kenmerken die helpen om integriteit te beschermen en schendingen tegen te gaan.

Samenvatting en samengevat gaat het dan voor individuele medewerkers en managers om het belang van

1. Eigen moreel besef, thema integriteit zelf op het netvlies hebben (beroepstrots en –risico's)
2. Openheid; toetsing eigen idee aan dat van anderen
3. Zelf op orde hebben van voldoen aan geldende regels en afspraken
4. Samen onderling bespreekbaar maken van dilemma's en zelf aanspreekbaar zijn
5. Alert op aandacht voor integriteit in organisatie en beleid, en waar nodig melden wat mis gaat.

Op het niveau van de organisatie geldt:

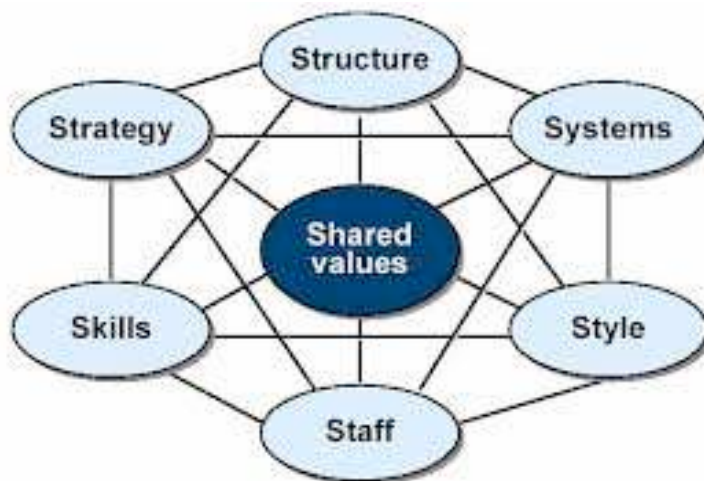
1. Staat het op de agenda, is er aandacht voor integriteit, voor de geldende morele waarden en normen?;
2. (Ethisch) leiderschap op alle niveaus met als elementen aandacht in eigen functioneren (goede voorbeeld; 'moral person') als ook in handelen en beleid ('moral manager');
3. Vormgeving/organisatie van integriteit:
 - duidelijkheid over de waarden en normen/regels, hetgeen neergelegd kan worden in een code (met als kanttekening 'a code is nothing, coding is everything' waarmee bedoeld wordt dat het proces op weg naar een code cruciaal is, met discussie over, bewustwording van, plus verduidelijking van de gezamenlijke normen en waarden)
 - adequaat systeem om te kunnen melden wat fout gaat: vertrouwenspersoon, meldpunt voor misstanden, adequaat vervolg via klachtencommissie, onafhankelijke instantie voor (integriteits-)onderzoek;
4. Balans in strategieën: aandacht voor compliance (handhaving regels, sancties) maar ook voor preventie gericht op bewustwording en aandacht voor de cultuur ('value-based' vanuit de kernwaarden van de functie), en dat voor top en basis;
5. Immer in de eigen context nadenken over wat werkt (niet elk beschikbaar instrument is nuttig voor alle categorieën betrokkenen).

2.3 De kwaliteit van de organisatie

Hiervoor kwamen diverse kenmerken van de 'kwaliteit van een organisatie' aan bod. Daarbij gaat het om een belangrijke voorwaarde om integriteitsschendingen te voorkomen.

In ons onderzoek maken wij wat betreft de kwaliteit van de organisatie gebruik van een klassiek model om organisaties en hun kwaliteit te typeren, het 7S-Model van McKinsey, geïntroduceerd door Waterman, Peters en Phillips (1980)⁶, met aandacht voor 'strategy, structure, systems, skills, staff, shared values en style of leadership'. Dit model past in de open systeem benadering met als kern dat een organisatie een wisselwerking heeft met de omgeving en dat de verschillende systeemaspecten (de 7 S'en) op elkaar inwerken en dus in samenhang met elkaar bekeken moeten worden om de kwaliteit van de organisatie te kunnen bepalen, maar ook de kwaliteit te kunnen verbeteren. Onderstaande figuur vat de benadering samen.

Figuur 1: *Het 7S-model van McKinsey*



De zeven aspecten van het model worden -in vertaling- nader toegelicht en ingevuld in de onderstaande tabel.

Tabel 2: *Het 7S-Model van MckInsey nader ingevuld*

Strategie	Is er een strategie die bij iedereen bekend is en ook uitvoerbaar is? Sluiten de dagelijkse werkzaamheden aan bij deze strategie?
Structuur	Is er een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden? Is het efficiënt georganiseerd? Sluit de structuur ook aan bij de strategie?
Systemen	Zijn (in-)formele werkwijzen, taken, procedures en (digitale) systemen passend? (planning, boekhouding, HRM instrumentarium, apparatuur, protocollen, regelend kader etc.)

⁶ Thomas Peters, Robert Waterman and Julien Phillips (1980). Structure is not organization. *Business Horizons* 23 (3): 14-26.

Skills = vaardigheden	Zijn de medewerkers voldoende opgeleid? Sluiten de vaardigheden aan bij de beoogde doelstellingen? Zijn er voldoende mogelijkheden om van elkaar te leren?
Staff = personeel	Is het juiste personeel in dienst? Is werving en selectie adequaat? Worden medewerkers effectief en efficiënt ingezet? In hoeverre zijn de medewerkers gemotiveerd?
Shared values = cultuur	Is er een eenduidige organisatiecultuur vertaald in waarden en normen die aansluiten bij de beoogde doelstellingen van de organisatie?
Style =Stijl van leiding- geven	Wat is de stijl van leidinggeven en in hoeverre sluit deze stijl aan bij de beoogde doelstelling van de organisatie?

Verbinden we deze algemene inzichten over de aspecten en kwaliteit van de organisatie met het thema integriteit en het voorkomen van integriteitsschendingen, dan zijn drie van de zeven S'en van extra belang namelijk: de stijl en kwaliteit van leidinggeven, de cultuur (met aandacht voor heldere normen en waarden, ook in de 'systemen') en de gezamenlijke inzet en kwaliteit van medewerkers.

De literatuur spreekt in dit verband van een mogelijke 'toxic triangle'.⁷ De combinatie van toxic leiderschap (bijvoorbeeld narcistische leiders die sterk naar buiten gericht zijn en de neiging hebben de organisatie te verwaarlozen), volgzame medewerkers en een gebrek aan kader met normen en regels, is een voedingsbodem voor grensoverschrijdend gedrag.

Veranderkundig perspectief

Naast inzichten over de kwaliteit van de organisatie, is ook van belang dat wordt nagedacht over de vraag hoe de verandering of verbetering van de organisatie gerealiseerd kan worden. Daarbij leunen we op literatuur waarin verschillende manieren van organisatieverandering worden onderscheiden.⁸

Een belangrijk onderscheid is dat tussen de ontwerp- en ontwikkelbenadering. Bij de ontwerpbenadering wordt vooral gekeken naar de systemische aspecten van de organisatie zoals de structuur en procedures. Dan worden veranderingen over het algemeen op een expertmatige wijze top down ingevoerd. Bij de ontwikkelbenadering wordt vooral gekeken naar het gedrag van de medewerkers om bijvoorbeeld een boogde cultuurverandering te realiseren. Bij deze aanpak worden de medewerkers betrokken en worden veranderingen zoveel mogelijk door de medewerkers zelf gerealiseerd. Later in dit rapport komen we terug op de gewenste veranderaanpak bij de Herstelling.

⁷ Art Padilla, Robert Hogan, Robert B. Kaiser (2007). The toxic triangle: Destructive leaders, susceptible followers, and conducive environments. *The Leadership Quarterly* 18: 176–194.

⁸ Organisatieverandering past op de agenda maar is nimmer eenvoudig. Zie Rob van Eijbergen, René de Baaij en Johan van Hagen (2007). *Organiserend veranderen of veranderend organiseren - Een praktijkboek over veranderkundige benaderingen en instrumenten*. Den Haag: Academic Service.

2.4 Integriteit en re-integratie Amsterdam

Wat brengen de voorgaande meer algemene inzichten ons, voor de analyse van de huidige situatie m.b.t. integriteit en de re-integratie organisatie van de gemeente?

Ten eerste het besef dat de problemen die we terugzien niet op voorhand in verband moeten worden gebracht met de 'integriteit' van medewerkers en leidinggevenden. Natuurlijk bestaat er een verband tussen een gebrekkige organisatie en de problemen die zich vervolgens kunnen voordoen, maar niet elk gebrek of falen moet in termen van de integriteit van medewerkers en leidinggevenden worden geïnterpreteerd. Wordt iemands 'integriteit' ter discussie gesteld, dan moet duidelijk zijn dat de persoon handelde in strijd met de basale morele waarden en normen voor zijn of haar functioneren. In het integriteitsonderzoek naar De Uitkijk leidde dat tot de conclusie dat medewerkers niet integer handelden, vanuit belangenverstrengeling (inzetten deelnemers vanuit privébelang), fraude (privé-gebruik bedrijfsmiddelen) en immorele omgangsvormen (intimidatie deelnemers en collega's). Voor dat ene team en de medewerkers die zich aan het genoemde gedrag schuldig maakten, ligt o.i. terecht het thema integriteit op tafel. Tegelijk moet voorkomen worden dat allerlei andere onvrede en klachten over ieders functioneren al te gemakkelijk worden gezien als 'integriteitsschendingen'.

Daarbij komt dat de (beschuldigde) werkmeesters van De Uitkijk, zo blijkt uit het BIA onderzoek, zich niet herkennen in de beschuldigingen. Blijkbaar worden basale morele normen en waarden door hen niet herkend of gedeeld. Daarin zit altijd een element van zelfverdediging en -rechtvaardiging, maar het onderzoek leidde ook tot nogal wat twijfel en vraagtekens bij andere medewerkers over de terechtheid van de beschuldigingen, met ook onduidelijkheid en twijfel over wat er precies van hen verwacht wordt (en of ze daaraan wel voldoen).

Dat leidt tot de tussentijdse conclusie dat de onduidelijkheid over verwachtingen en normen, ook in termen van integriteit, een thema is dat op de agenda past.

De onzekerheid en onduidelijkheid wat betreft de geldende normen en waarden voor de individuele medewerker heeft logischerwijs ook verband met de context waarin ze werken, inclusief de mate waarin ieder in de eigen omgeving terecht kan met twijfels en dilemma's en de mate waarin direct leidinggevenden en het management zelf uitstralen en waarmaken wat van medewerkers verwacht wordt. Dan gaat het om het thema integriteit, maar dat heeft ook direct te maken met de kwaliteit van de organisatie en het leiderschap meer algemeen. Dat laatste komt in latere paragrafen terug. Eerst reflecteren we hieronder meer specifiek op de aandacht voor 'integriteit' en de mate waarin de bestaande organisatie weet/wist om te gaan met medewerkers die worstelden met vragen over 'integriteit', van henzelf, van collega's en leidinggevenden.

2.5 Integriteitssysteem DWI en Herstelling

In deze paragraaf bezien we DWI en de re-integratie organisatie vanuit de vereisten van een 'integriteitssysteem' die hiervoor werden samengevat. Dan gaat het met name om aandacht voor integriteit en duidelijkheid over de morele waarden en normen, om 'ethisch leiderschap', om de vormgeving van de organisatie specifiek gericht op dit thema.

1. Staat het op de agenda, is er aandacht voor integriteit, voor de geldende morele waarden en normen en zijn die duidelijk?

We zien binnen Herstelling vele gedreven en gemotiveerde medewerkers met hart voor hun werk en de zinvolheid daarvan, maar tegelijkertijd met veel onduidelijkheid en meningsverschillen over wat dat met zich meebrengt voor het eigen handelen (wat is integer?), als ook met veel wantrouwen naar de organisatie en de leiding op dit punt. Die onduidelijkheid en de verschillende interpretaties leiden tot nogal wat onderling wantrouwen, er ontbreekt een gezamenlijk moreel bewustzijn, hetgeen ondermijnt wat er aan (beroeps-)trots denkbaar en belangrijk is.

Gemakkelijke oplossingen bestaan niet, wanneer het gaat om het werken aan meer gezamenlijkheid, besef en trots wat betreft de morele normen en waarden die er echt toe doen in het werk. Het kost tijd, discussie, uitwisseling en overtuigingskracht, om meer gezamenlijkheid en een gedeelde moraal te realiseren.

De organisatie is daarmee ook wel in de weer. Met trainingen gericht op morele dilemma's en besef, terwijl de geloofwaardigheid en effectiviteit van die inspanningen twijfel oproept vanuit de turbulentie, in relatie tot de opdracht en missie, waarmee medewerkers te maken hebben. Dat wat onbestemde proces lijkt voor nu onontkoombaar, met vanuit onze indrukken wel één wezenlijk advies. Naast initiatieven gericht op (individuele) medewerkers, lijkt het vooral belangrijk dat meer duidelijkheid ontstaat over de *gezamenlijke* morele waarden en normen. Dat past expliciet op de agenda, bijvoorbeeld via het ter discussie stellen van privégebruik van organisatiemiddelen (gereedschap, de auto). Niet om huidige praktijken te bezien in termen van 'wie dat doet is niet integer', wel om duidelijk te maken welke basale normen ten grondslag liggen aan ieders functioneren als medewerker, vanuit 'we zijn er voor het publieke belang' en wanneer en waarom is het gebruiken van de beschikbare publieke middelen voor eigen belang daarmee strijdig?

Welke gezamenlijke normen en uitgangspunten dan resteren is de vraag. Cruciaal is het besef over het dilemma én duidelijkheid voor de medewerkers wat moreel acceptabel is en wat niet.

Dit simpele voorbeeld op één thema laat het belang zien van een open discussie en het vervolgens komen tot gezamenlijke normen. Het werken aan een gezamenlijke ethische of gedragscode is voor dat type proces nogal eens zinvol. Dit wel vanuit het besef 'A code is nothing, coding is everything': het gaat om het proces, om de discussie en bewustwording over de waarden en normen, minder om het resulterende 'papiertje'.

2. (Ethisch) leiderschap op alle niveaus met aandacht voor eigen functioneren en handelen in beleid.

Wat betreft de rol van de direct leidinggevenden als ook het management en de directie valt ons op dat we grote twijfel en wantrouwen zien vanaf de werkvloer, vooral onzekerheid en zoeken vanuit de direct leidinggevenden wanneer het gaat om integriteit en, binnen Herstelling, een (nieuwe) manager met daarboven een DWI-directie die het thema hoog op de agenda hebben, maar er tot nu toe niet in slaagden om dat geloofwaardig te laten indalen in de re-integratie organisatie.

Dat leidt logischerwijs tot de suggestie extra aandacht te besteden aan het tussenmanagement, de teamleiders en hun betrokkenheid bij integriteit. Zij spelen een cruciale rol in het waarmaken van de aandacht en verduidelijking van het thema, als ook

in het vestigen van een cultuur waarin ze benaderbaar, open en aanspreekbaar zijn en in eigen gedrag en initiatieven voorop lopen op weg naar een steviger organisatie, ook m.b.t. integriteit.

Daarnaast vergt het van het management en de directie bezinning over hoe tot nu toe is omgegaan met integriteit en in welke mate en op welke wijze is gereageerd op signalen die door medewerkers en anderen (bijstandsbond, vertrouwenspersoon, ombudsman) werden afgegeven. Het positieve effect van de recente gebeurtenissen is dat het thema nog uitdrukkelijker op de managementagenda's is beland, maar dit zal moeten leiden tot initiatieven die de organisatie en de buitenwereld in brede zin laten zien dat het ernst is, dat wordt ingezet op verbetering van de organisatiestructuur en -cultuur, mede vanuit het besef dat op dit punt in het verleden is tekort geschoten.

3. Vormgeving integriteit: duidelijkheid over de waarden en normen

Het belang van duidelijkheid over de normen en waarden kwam hiervoor al aan bod met de suggestie richting een gedragscode, in de wetenschap dat het proces op weg naar een code cruciaal is, met discussie over, bewustwording van, plus verduidelijking van de gezamenlijke normen en waarden.

4. Vormgeving organisatie integriteit: Dilemma's en vermoedens van misstanden

In welke mate wist/weet de bestaande organisatie om te gaan met medewerkers die worstelden met vragen over 'integriteit', van henzelf, van collega's en leidinggevenden? Op dat punt geldt wat de wethouder ook al wel constateerde: de organisatie heeft gefaald in het oppikken van signalen met betrekking tot de gebreken van de organisatie en dat geldt zeker voor de gevallen dat medewerkers en deelnemers op tafel legden dat ze niet integer gedrag om zich heen zagen. Dat gebeurde individueel bij de vertrouwenspersoon en de klachtencommissie, soms ook bij de directie.

Er werd vervolgens in diverse gevallen wel overlegd met medewerkers die misstanden meldden, maar daar bleef het bij. Er gebeurde in de ogen van de verontruste medewerkers vervolgens niets, met frustratie bij de melders en het idee dat deze acties zinloos waren en alleen maar leidden tot nadelen voor het eigen functioneren (repercussies vanuit collega's en/of leidinggevenden).

Tegelijk werd duidelijk dat het systeem voor het melden van misstanden gebreken vertoont. Idealiter kun je als medewerker of deelnemer in eigen kring terecht met vraagtekens over het eigen handelen of dat van anderen. Een open en tolerante cultuur vangt dan veel op, zeker wanneer de verantwoordelijken daar adequaat mee om weten te gaan. Op dat punt ontbrak veel, daar komen we nog op terug.

Daar moet aan worden toegevoegd dat medewerkers (en deelnemers) zelf ook kunnen worstelen met de vraag wat moreel door de beugel kan en wat niet. Je hebt een conflict met je leidinggevende, je voelt je onheus behandeld, vindt hem of haar niet integer, en je wilt daarover graag met iemand overleggen, om je eigen ervaringen en gevoel te toetsen ook. Om daarover te overleggen is er de (functie van) vertrouwenspersoon.

Vertrouwenspersonen Omgangsvormen en Integriteit zijn er uitdrukkelijk voor de medewerker. Iemand blijft anoniem, de vertrouwenspersoon doet niets zonder instemming van de melder, biedt in de eerste plaats een 'luisterend oor', geeft op basis van de eigen ervaringen een schatting van wat er gebeurd is en overlegt wat wijs zou zijn om te doen (en kan daarbij helpen). Uit de jaarverslagen van de vertrouwenspersoon blijkt dat er vaak sprake is van een arbeidsconflict waarvoor een

gezamenlijk gesprek of de inschakeling van 'personeelszaken' beter past dan het indienen van een klacht of het doen van een integriteitsmeldingen.

Onafhankelijke interne klachtencommissies zijn de instantie voor klachten over onjuiste bejegening of onrechtvaardige beslissingen. Ze beoordelen de klacht, proberen nogal eens te bemiddelen om het conflict de wereld uit te helpen. Tegen de uitkomst kan de klager in beroep gaan bij de ombudsman.

Verder is er de weg van het doen van een integriteitsmelding bij het Bureau Integriteit Amsterdam. Dat bureau beschikt over eigen onderzoekscapaciteit om feitenonderzoek te doen, maar het moet dan wel om 'integriteit' gaan. Dat is op voorhand nogal eens lastig te bepalen. Zijn er bijv. oneigenlijke privébelangen in het geding bij het besluit of het handelen, is sprake van omkoping, fraude of diefstal, gaat het om structureel misbruik van organisatiemiddelen? De eerder genoemde integriteitsschendingen zijn divers, er bestaat een grijs gebied, het moet steeds gaan om het overtreden van voor de organisatie belangrijke morele normen en waarden. Dat laatste is mede belangrijk omdat het starten van een integriteitsonderzoek hoe dan ook vergaande gevolgen heeft voor de reputatie en positie van de beschuldigde.

Tot slot is er de ingrijpende stap dat meteen aangifte gedaan wordt bij politie en justitie, wanneer het strafrecht in het geding is. Dat kan, bijv. bij omkoping/corruptie of fraude of diefstal, maar het Openbaar Ministerie wacht ook nogal eens af, wat een integriteitsonderzoek oplevert, waarna eventueel alsnog aangifte volgt.

Ons onderzoek leidt tot de nodige twijfel over het op orde zijn van het stelsel voor het signaleren en melden van onvrede, over waar medewerkers en deelnemers met hun twijfel en klachten terecht kunnen. Op dat punt past snel verbetering en meer duidelijkheid voor alle betrokkenen. Dat geldt voor de Herstelling, voor DWI maar ook wel voor de gehele gemeentelijke organisatie.

Binnen de Gemeente bestaat er een veelheid aan voorzieningen en instanties, Zoals vertrouwenspersonen (intern en extern), klachtencommissie of -coördinator, de ombudsman, het meldpunt van het Bureau Integriteit, soms ook de Rekenkamer... Her en der komen bij talrijke instanties en betrokkenen klachten/meldingen terecht met wisselende achtergronden (klager en klacht) en het is niet erg duidelijk wie voor welke melding/klacht het juiste adres is, noch is klip en klaar hoe vervolgens intern wordt omgegaan met een binnenkomende melding (wat hoort bij wie?). Kortom basale onduidelijkheid voor de melders/klagers, en zoeken naar adequate taakverdeling/doorverwijzing intern.

Dat mede vanuit het besef dat het nogal wat uitmaakt wie de klacht krijgt en hoe dat wordt opgepakt. Ook voor degene die 'beschuldigd' wordt van onoorbaar gedrag (gaat het om iemands integriteit, om een arbeidsconflict, een verwarde klager, om incidentele ongelukkige bejegening, of om).

Gezien de over het algemene kwetsbare groep van deelnemers geldt met name voor de Herstelling dat het op orde zijn van de interne organisatie en cultuur, met onderlinge openheid en aanspreekbaarheid, van essentieel belang is. Idealiter kun je met twijfel en klachten terecht bij collega's en leidinggevend, maar dat vergt voor de re-integratie organisatie een proces dat tijd in beslag neemt (zie ook hieronder).

Voor het stelsel voor klagen en melden past snel meer duidelijkheid. Met meer capaciteit voor en bekendheid van de vertrouwenspersoon als 'luisterend oor' vanuit de melder, meer duidelijkheid over de instanties waar iemand terecht kan met klachten (de klachtencommissie en de ombudsman voor beroep) en een duidelijker positionering van

de instanties voor het melden van misstanden waarbij integriteit of criminaliteit in het geding is.

De suggestie nu om daartoe iemand van de Ombudsman te stationeren binnen de Herstelling kan daarbij tijdelijk helpen, maar roept ook wel wat vraagtekens op ten aanzien van de verscheidenheid aan rollen in een meer definitief systeem. Zo'n functionaris komt gemakkelijk in de rol van vertrouwenspersoon terecht, zonder de garanties die horen bij 'luisterend oor vanuit de melder', en wanneer wordt aangeraden een klacht bij de klachtencommissie in te dienen, dan is de Ombudsman ook de beroepsinstantie, mocht dat niet bevredigend uitwerken.

5. Balans in strategieën: aandacht voor compliance, maar ook voor preventie en bewustwording

De discussie over integriteit in organisaties vloeit vaak voort uit affaires en schandalen met dan vooral aandacht voor wat er mis is, wat er fout is gegaan. Dat is ook niet onlogisch, het thema is plots onontkoombaar en de reputatie van de organisatie en haar medewerkers staat publiekelijk ter discussie. Dat geldt ook nu: Niet voor niets staat in onze opdracht van de gemeente centraal hoe schendingen in de toekomst te voorkomen zijn. Toch past daarbij wel een kanttekening: Integriteit gaat over de morele waarden en normen die ertoe doen, het gaat om de 'ziel' van de organisatie en het werk, het gaat ook in positieve zin over waar de organisatie voor staat, wat de medewerkers willen realiseren, om de maatschappelijke betekenis daarvan en hoe je dat samen wilt realiseren, kortom om beroepseer en -trots. Dat maakt het nadenken over de gezamenlijke missie en moraal cruciaal, ook in positieve zin. Vandaar hieraan voorafgaand niet alleen suggesties over het tegengaan van schendingen, maar ook de gerichtheid op het samen vaststellen en verduidelijken van die moraal, van die missie.

6. Immer in de eigen context nadenken over wat werkt

Ethiek en integriteit zijn belangrijk voor alle organisaties, zeker voor publieke organisaties. Om dat doel te dienen, bestaan er talrijke instrumenten en suggesties, met een veelheid aan organisaties en adviseurs die integriteit als thema hebben toegevoegd aan hun arsenaal (de 'ethiek-industrie'). Dat leidt ook wel tot enige scepsis of relativisering. Het blijft kortom altijd van belang dat organisaties de vele instrumenten in perspectief plaatsen, zich bewust zijn van de kosten als ook van de mogelijke nevengevolgen ervan. Uiteindelijk gaat het bij 'goed besturen' om het besef van de diverse waarden die van belang zijn, met onder andere responsiviteit en legitimiteit (wat willen burgers), effectiviteit en efficiency (doelen realiseren) en ook behoorlijkheid met rechtmatigheid (de wet) en integriteit (de moraal voor het handelen). Het gaat altijd ook om die context.

Dat betekent voor ons onderzoek dat we enerzijds hebben nagedacht over de stand van zaken vanuit 'integriteit', en anderzijds beseffen dat het bij de kwaliteit van de organisatie en het beleid om een breder perspectief gaat. Dat bredere perspectief is cruciaal voor de geloofwaardigheid van alle pogingen om te werken aan integriteit en het tegengaan van schendingen, zo werd hiervoor duidelijk, en het reikt verder.

De volgende paragrafen zijn daarop gericht. De nadruk ligt dan meer algemeen op de kwaliteit van de re-integratie organisatie, met eerst aandacht voor de re-integratie in de politiek bestuurlijke context. Logischerwijs komen we daarbinnen soms terug op de

gesignaleerde integriteitsvraagstukken, maar de kwaliteit van organisatie en beleid in meer algemene zin staan centraal.⁹

3 Kwaliteit van de organisatie in context

3.1 Re-integratie: Politiek-bestuurlijke ambiguïteit

Het gaat bij de re-integratie en participatie van uitkeringsgerechtigden om een thema waar volop debat over is in de samenleving en in politiek en bestuur. Allerlei invalshoeken en perspectieven lopen daarin door elkaar. Enerzijds gaat het om de wenselijkheid van 're-integratie' en vele veronderstellingen daarover, van 'het gaat om dwangarbeid' tot 'we willen nieuwe kansen en perspectieven scheppen', voor een diverse en ingewikkelde groep van betrokkenen. Wat dan wenselijk en haalbaar is, ligt primair op het bord van politiek en bestuur, liefst voortbouwend op de ervaringen van velen met de huidige trajecten. Tegelijkertijd hebben de politiek en het bestuur input nodig van de organisatie om keuzes te kunnen maken.

De huidige situatie is er vooral een van onduidelijkheid over de toekomst en dat schept verwarring. Sinds 1 januari is de participatie van kracht, tegelijkertijd is er in Amsterdam een nieuwe coalitie aangetreden met zijn eigen prioriteiten en daarnaast vindt er onder leiding van de gemeentesecretaris een grootschalige gemeentelijke reorganisatie plaats.

Medewerkers van de Herstelling zien logischerwijs door de bomen het bos niet meer. In hoeverre wordt hun oprechte inzet gewaardeerd, is er nog toekomst voor die 're-integratie inspanningen'? Er worden maatregelen genomen om te komen tot een beter management, tot een organisatie die de problemen beter weet op te lossen, maar wat betekent dat voor de eigen toekomst?

Hetzelfde geldt voor andere betrokkenen, met enerzijds kritiek op de re-integratie zelf (Bijstandsbond) en anderzijds kritiek op de huidige invulling van de trajecten en projecten. Ook daarin lopen vele beelden door elkaar. Het afgelopen jaar zijn - voorafgaand aan de recente commotie rondom integriteit- beslissingen genomen en veranderingen ingezet die in de beelden en ervaringen nog weinig terugkomen (bijv. m.b.t. leerstages). Dat gebeurt tegen de achtergrond van een in de loop der jaren veranderend politiek klimaat waarbij vanuit de landelijke politiek steeds hogere eisen worden gesteld aan de uitkeringsgerechtigden.

Tegelijk speelt anno 2015 politiek-bestuurlijk de discussie over de effectiviteit van re-integratie- (en participatie-)trajecten, hetgeen zorgvuldigheid vereist in besluitvorming en dus tijd kost.

Dat is begrijpelijk, maar de 'politieke ambiguïteit' op dit thema maakt het niet simpel om samen met de direct betrokkenen bij Herstelling te komen tot de stappen die we hieronder suggereren. Duidelijkheid bieden past met andere woorden op de politiek-bestuurlijke agenda.

Hieronder gaan we uit van het handhaven van een substantiële re-integratie inspanning vanuit de gemeente en concentreren we ons op de invulling daarvan.

⁹ Met ook aandacht voor de strategie om te veranderen/verbeteren. Organisatieverandering past op de agenda maar is nimmer eenvoudig. Zie Rob van Eijbergen, René de Baaij, Johan van Hagen (2007). *Organiserend veranderen of veranderend organiseren - Een praktijkboek over veranderkundige benaderingen en instrumenten*. Den Haag: Academic Service 2007

We starten met een kort historisch overzicht vanuit de re-integratie organisatie zelf, gevolgd door een nadere analyse van de knelpunten die we zien, met tot slot onze aanbevelingen.

3.2 Herstelling in perspectief

De Herstelling is begonnen als een kleinschalig project voor 30 schoolverlaters. Een van de werkmeester verwoordde dat als volgt: *"We zijn begonnen om iets negatiefs (werkeloosheid) en iets positiefs (het restaureren van monumenten) met elkaar te combineren. In de loop der jaren zijn er verschillende doelgroepen bijgekomen, voorkomend uit de wens verschillende doelgroepen te onderscheiden en een aanpak per doelgroep te ontwikkelen. Daarnaast ook voortkomende uit de wisselende politieke prioriteiten maar ook uit de wens van het voormalig management van de Herstelling om te groeien."*

Bij de groepen die erbij gekomen zijn gaat het om tienermoeders, alleenstaande ouders, ex prostituees, deelnemers met een arbeidsbeperking, Top 600 (jonge criminelen), deelnemers met mogelijke zorgvraag en de voormalige Wajong jongeren.

Dat alles leidde stap voor stap tot het uitbreiden van de re-integratie organisatie. Wat begon als een project met betrokken initiatiefnemers en veel interesse en steun vanuit de omgeving, groeide stap voor stap uit tot een organisatie met een grote verscheidenheid aan deelnemers en soorten dienstverlening, met talrijke teams en groepen van deelnemers met een verscheidenheid aan verrichte werkzaamheden en dat in samenwerking met een scala aan buitenstaanders (incl. particuliere belanghebbenden en bedrijven met eigen verwachtingen en eisen). Dat resulteerde in een complexe organisatie die we hieronder proberen te analyseren.

4 Analyse huidige situatie Herstelling vanuit 7S model

4.1 Inleiding

Zoals eerder beschreven maken we in onze analyse gebruik van een ordeningsmodel dat door McKinsey is ontwikkeld, waarin zeven aspecten van de organisatie worden onderscheiden. Hieronder volgen onze indrukken, onze analyse van de stand van zaken op die aspecten van de Herstelling. Het gaat daarbij om de strategie, de structuur en systemen, om de kenmerken van het personeel (incl. de vaardigheden) en om de organisatiecultuur en de stijl van leidinggeven. Dat leidt aan het eind tot een kritische conclusie, de organisatie maakt in zijn algemeenheid een verwaarloosde indruk, waarop we later voortbouwen in adviezen voor versterking en verbetering.

4.2 Strategie

De Herstelling is begonnen als een kleinschalig project voor schoolverlaters en in de loop der jaren zijn er verschillende doelgroepen bijgekomen voorkomende uit wisselende politieke prioriteiten maar ook uit de wens van het voormalig management van de Herstelling om te groeien. Opvallend is dat niemand van de geïnterviewde medewerkers een overzicht heeft van wat de strategie van de Herstelling is.

Doelstellingen als dagbesteding, disciplinering en integratie lopen door elkaar heen en zijn soms tegenstrijdig. Wethouder Vliegenhart heeft duidelijk aangegeven dat de Herstelling zich primair moet gaan richten op leerwerkstages met een beperkte duur. Uit ons onderzoek komt naar voren dat deze richting nog niet door alle medewerkers gedragen wordt. Ook is opvallend dat op projectniveau veel van de doelstellingen impliciet zijn en er geen eenduidige visie is op wat de projecten precies beogen. Een positieve uitzondering is wat ons betreft diagnosecentrum de Zeehoeve, waar deelnemers via een geprotocolleerde aanpak worden gediagnosticeerd wat de mogelijk belemmerende en versterkende factoren zijn op hun re-integratie.

Ook project de Vinkebrug heeft een methodiek ontwikkeld in samenwerking met Nederlands Instituut Forensische Psychiatrie, maar mist een uitgewerkt bejegeningprotocol.

De doelstellingen van project de Vinkebrug zijn een combinatie van disciplineren (in het jargon van de Vinkebrug structureren genoemd) van de top 600 criminelen van de stad Amsterdam, en tegelijkertijd het voorkomen van overlast binnen de wijk.

De doelstellingen zijn helder, maar het roept wel de vraag op waar de verantwoordelijkheid voor een dergelijk project primair thuis hoort (Ministerie van Veiligheid en Justitie of onder een gemeentelijk reïntegratiebedrijf, ook gegeven de (veiligheids-)risico's die een dergelijk project met zich meebrengt).

4.3 Structuur en systemen

De Herstelling is een vrij platte organisatie, georganiseerd in teams aangestuurd door teamleiders. De meeste projecten hebben verschillende locaties, wat het lastig maakt voor de teamleiders om regelmatig op de locaties aanwezig te zijn. Een aantal teamleiders geeft aan de 'span of control' erg groot te vinden.

Het organisatieaspect 'systemen' roept veel vragen op.

Binnen de organisatie worden termen als methodiek, programma en doelstellingen door elkaar gebruikt.

Wat ontbreekt zijn duidelijke projectdoelstellingen als afgeleide van de visie van politiek en bestuur. Op basis daarvan kunnen werkmethodieken worden ontwikkeld die gaan over het dagprogramma van de deelnemers en handelingsprotocollen die gaan over de omgang met de deelnemers.

Bij de meeste projecten (uitgezonderd de Zeehoeve) zijn er geen uitgewerkte handelingsprotocollen over bejegening als afgeleide van de projectdoelstellingen. De arbo-regels (uitgezonderd de Vinkeburg en de Zeehoeve) worden niet eenduidig en consequent toegepast. Ook de BHV (bedrijfshulpverlening) is in de praktijk (uitgezonderd de Zeehoeve en de Vinkeburg) niet goed geregeld. Er is geen duidelijk (de-)escalatieprotocol.

De ICT is op buitenlocaties niet geregeld wat maakt dat een deel van de medewerkers geen mail kan ontvangen.

Er is veel onduidelijkheid over de klachtenprocedure. Bovendien is de procedure niet bij iedereen bekend. De klachtenprocedure voor deelnemers en werknemers lopen door elkaar heen. Bovendien is onduidelijk waar men met welke type klacht terecht kan.

De afstemming en samenwerking tussen de klantmanager en werkmeester is niet eenduidig en afhankelijk van de vaardigheden en persoonlijke invulling van de betrokkenen. Ook wordt het sanctioneringsbeleid door de verschillende klantmanagers niet consequent toegepast. Bij een disciplineringsproject als de Vinkebrug brengt dat de nodige risico's met zich mee.

Samenwerking en afstemming tussen projecten is heel beperkt. Ook is niet altijd duidelijk op grond van welke overwegingen iemand in een specifiek project wordt geplaatst.

Er zijn geen duidelijke afspraken met accommodatieverschaffers, opdrachtgevers en andere externe partijen, wat maakt dat werkmeesters erg zoekende zijn hoe projecten uitgevoerd kunnen worden. Onduidelijk is wat de relatie is en wat de afspraken zijn tussen de stichting de Herstelling en de gemeentelijke organisatie de Herstelling. De geïnterviewden geven aan geen duidelijk beeld te hebben wat precies de in- en uitstroom cijfers zijn.. Tijdens onze werkbezoeken, uitgezonderd de Zeehoeve, troffen we in de projecten slechts een beperkt aantal deelnemers aan.

Dan zijn er nog de belangengroepen. Weliswaar niet vallend onder de verantwoordelijkheid van het DWI, maar ook bij hen is veel onduidelijk. Er is een veelheid aan belangengroepen, zoals de Bijstandsbond, het comité dwangarbeid nee (een samenwerkingsverband van belangengroepen), de FNV, die soms wel en soms ook niet samenwerken. De Bijstandsbond wordt financieel ondersteund door een bijstandsadvocaat, die op zijn beurt de deelnemers die zich bij de bijstandsbond aanmelden vertegenwoordigt.

De discussies over de (steeds toenemende) eisen richting de uitkeringsgerechtigde versus de concrete invulling daarvan, lopen dwars door elkaar heen.

4.4 Medewerkers

Het merendeel van de Werkmeesters, maar ook een deel van de consultants komen uit de praktijk en hebben over het algemeen geen professionele hulpverlenersachtergrond. De werkmeesters en ook een van de consultants van de Vinkebrug zijn oud-medewerkers van het Korps Mariniers.

Medewerkers krijgen een beperkte opleiding tot werkmeester met soms nog wat aanvullende kort durende opleidingen zoals bijvoorbeeld omgang met agressie. Er vindt niet of nauwelijks intervisie plaats waarin op gestructureerde wijze van elkaar geleerd zou kunnen worden. Veel van de geïnterviewde medewerkers geven aan behoefte te hebben aan meer opleiding met name over het bejegeningsaspect van de steeds wisselende en in toenemende mate complexer worden doelgroepen. Ook geeft het merendeel van de medewerkers aan behoefte te hebben deel te willen nemen aan een professionele intervisiestructuur.

Medewerkers komen over het algemeen voort uit praktijk, vanwege de visie dat deelnemers het beste kunnen worden begeleid door mensen die de praktijk kennen. Ondanks het relatief hoge ziekteverzuim lijken medewerkers erg betrokken en gemotiveerd. Het merendeel van de zittende teamleiders is ook uit de praktijk voortgekomen.

Velen hebben al jarenlang deze functie. De medewerkers van de Herstelling hebben een hechte band met elkaar en beschrijven het als een soort familieband. De kritiek van belangenorganisaties zoals de Bijstandsbond, waarin de Herstelling wordt vergeleken

met een concentratiekamp, komt hard aan bij de medewerkers, omdat ze oprecht het goede voor zeggen te hebben met de deelnemers. Zij voelen zich door de politiek en leiding van de Herstelling in de steek gelaten, omdat niemand voor hen opkomt, te midden van alle kritiek op de Herstelling naar aanleiding van de excessen in het Amsterdam Bos en de media-aandacht daarvoor.

Om tot een noodzakelijke cultuurverandering te komen is drie van de zittende teamleiders inmiddels gevraagd hun leidinggevende taken neer te leggen. Ook de voormalige manager van de Herstelling heeft zijn leidinggevende taken neergelegd.

4.5 Organisatiecultuur en leidinggeven

Veel van de medewerkers werken al jarenlang bij de Herstelling.

Het is een gesloten familiecultuur. Er is weinig uitwisseling met de buitenwereld. De organisatie bestaat uit kleine gesloten eenheden binnen de teams.

Er sprake van twee kampen. Een groot deel van de organisatie is zeer geschokt over de excessen binnen het Amsterdamse Bos. Een aanzienlijk ander deel keurt de misbruik van middelen en de wijze van bejegening in het Amsterdamse Bos weliswaar af maar vindt alle ophef zwaar overdreven en vindt eigenlijk dat er niet zoveel aan de hand is. Er is geen duidelijk normbesef over wat wel of niet goed is in de organisatie aanwezig

De stijl van leidinggeven van het voormalig management kan worden getypeerd met 'enthousiasmerend', betrokkenheid bij missie en gericht op expansie. Heel goed in staat ook om binnen de bureaucratische context zaken voor elkaar te krijgen.

Tegelijk was er niet of nauwelijks aandacht voor de interne organisatie, voor de structuur en cultuur, wat heeft bijgedragen aan het gegeven dat de organisatie een nogal verwaarloosde indruk maakt.

4.6 Conclusie

Er bestaan veel tegenstrijdige beelden over de stand van zaken. Het door de het actiecomité dwangarbeid nee van een concentratiekamp herkennen wij niet. Louter varen op de gebeurtenissen binnen het Amsterdamse bos past niet bij ons beeld. Dat wil niet zeggen dat er niets aan de hand is. De organisatie maakt een zwaar verwaarloosde indruk met veel ruimte voor verbetering.

Ons beeld is dat de organisatie bestaat uit zeer betrokken medewerkers die het beste met de deelnemers voor hebben. Tegelijkertijd is er in zijn algemeenheid een gebrek aan een regelend kader, wat maakt dat de excessen in het Amsterdamse Bos hebben kunnen plaatsvinden en ook binnen de huidige context opnieuw zouden kunnen gebeuren. Zaak is, het goede te behouden en de zwakke kanten van de organisatie te versterken.

Wat het verbetertraject complex maakt, is dat de discussies over of de waarde van het project en over de concrete aanpak door elkaar heen lopen.

In het onderzoek hebben we ons beperkt tot de wijze waarop de projecten worden uitgevoerd. En ons advies is ook in het vervolg deze discussies los van elkaar te voeren.

5 Perspectief voor de re-integratie en de organisatie daarvan

5.1 Inleiding

Ook onze adviezen op het gebied van het verbeteren van de kwaliteit van de organisatie ordenen we in de lijn met het 7S model van McKinsey. Stap voor stap volgen die suggesties, veelal in telegramstijl, waarna we wat meer specifiek de adviezen gericht op het voorkomen van integriteitsschendingen op een rijtje zetten. Tot slot zal de noodzakelijke veranderaanpak worden beschreven.

Gezien de ernst van de incidenten en de kwetsbaarheid van de doelgroep hebben ervoor gekozen al tijdens ons onderzoek aan de leiding van het DWI en de Herstelling onze tussentijdse bevindingen te rapporteren. Dat heeft ook al geleid tot initiatieven vanuit de huidige leiding. Een deel van onze onderstaande suggesties staat inmiddels dus op die agenda's.

5.2 Strategie

Zoals eerder in dit rapport beschreven bestaat er op alle niveaus van de betrokkenen bij de re-integratie onduidelijkheid over de strategie. Wat betreft de Herstelling heeft de huidige wethouder uitgedragen alleen nog maar leerwerkstages van een half jaar te willen binnen de Herstelling.

Ons advies is als afgeleide hiervan die strategie te preciseren, ook door per project doelstellingen te formuleren die passen in deze visie, zodat de werknemers een duidelijk kader hebben van waaruit gewerkt kan worden. Met als doel om werkstages vorm te geven waar deelnemers daadwerkelijk van leren.

Maak ook past een afweging per project of ze überhaupt wel binnen de Herstelling als gemeentelijke organisatie passen. Heel expliciet zou wat ons betreft deze afweging over het project de Vinkebrug gemaakt moeten worden. Dat zou ertoe kunnen leiden de gemeentelijke organisatie de Herstelling los te koppelen van de stichting de Herstelling. Met dan de overweging om te komen tot een naamsverandering van de Gemeentelijk organisatie de Herstelling om een nieuwe start te kunnen maken.

5.3 Structuur en systemen

De huidige structuur moet worden herijkt, als afgeleide van de strategie en de (project)doelstellingen. Urgent is dat voor het middenmanagement, de projectleiders, een 'span of control' wordt gecreëerd, die het mogelijk maakt:

- voldoende checks & balances in de organisatie te hebben;
- een professionele intervisiestructuur vorm te geven;
- contact van het middenkader de met de werkvloer te verbeteren.

Systemen

In zijn algemeenheid: breng orde in de verwaarloosde systemen. Protocolleer het professionele handelingskader (zonder daarmee te vervallen in een regelbureaucratie) als afgeleide van de te formuleren projectdoelstellingen. Dit maakt dat alle betrokkenen een duidelijk kader hebben van waaruit gewerkt kan worden en dit maakt het ook mogelijk een professioneel handelingsrepertoire te ontwikkelen. Het project de

Zeehoeve heeft dat in nauwe samenwerking met gedragsdeskundigen heel praktisch vormgegeven.

Expliciteer ook de rolverdeling tussen de klantmanagers en de werkmeesters.

Breng de werkstroom van intake, plaatsing c.q. uitstroom en in een aantal gevallen diagnose goed in kaart en expliciteer de criteria op grond waarvan deelnemers ergens geplaatst worden.

Breng ook de rest van systemen zoals de BHV, Arbo en de administratieve organisatie op orde.

Organiseer een heldere en onafhankelijke klachtenprocedure. Maak duidelijk waar de deelnemers en de werknemers met welk type klacht terecht kunnen. De stand van zaken is onduidelijk en roept veel vraagtekens op. Dat heeft ook wel te maken met de organisatiecultuur. Idealiter kan een medewerker of deelnemer terecht met een klacht bij de direct verantwoordelijke werkmeester of leidinggevende. Daarnaast is er voor dilemma's een vertrouwenspersoon waarmee overlegd kan worden over wat te doen, hetgeen kan uitmonden in bemiddeling of de verwijzing naar de onafhankelijke klachtenprocedures met de mogelijkheid tot beroep bij de ombudsman (of bij integriteitsschendingen een melding bij het Bureau Integriteit). Wat nu ontbreekt is duidelijkheid voor de klager over wat te doen, met ook onduidelijkheid over wat bij wie terecht komt (via het klachtenteam). Ons advies is die structuur te verhelderen, vanzelfsprekend te werken aan een organisatiecultuur die de aanspreekbaarheid van direct betrokken verbetert, maar voor de korte termijn ook een aanspreekpunt voor klachten en onvrede te creëren, dichtbij ieders 'werkvloer', toegankelijk, uitgaande van de dilemma's van de klager, een 'luisterend oor' dat meedenkt en kennis heeft van mogelijke vervolgstappen. De uitbreiding van de capaciteit en toegankelijkheid (en bekendheid) van de vertrouwenspersoon voor enerzijds medewerkers en anderzijds deelnemers lijkt daarvoor het meest geschikt, ook gegeven de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden van leidinggevend (incl. teamleiders), de klachtencommissie, de ombudsman en het Bureau Integriteit.

5.4 Medewerkers

Update (ook weer als afgeleide van de nieuw te formuleren projectdoelstellingen) de competentieprofielen van de medewerkers en ontwikkel een opleidingsplan voor alle medewerkers, inclusief de consultants en klantmanagers.

Stimuleer het leren van elkaar door het organiseren van intervisie bijeenkomsten, uitwisselen van medewerkers tussen de projecten, het opzetten van een mentormodel voor nieuwe medewerkers.

Versterk het middenkader op zodanige wijze, dat dit in staat is het noodzakelijke verbeterproces binnen de teams vorm te geven. Investeer in de teamsamenwerking en creëer een professionele feedbackcultuur, zodat de teamleiders dit op hun beurt kunnen uitdragen binnen de teams.

Versterk ook het management zodanig, dat er een gezonde balans is tussen interne en externe rollen en taken.

5.5 Organisatie cultuur en leiding

De cultuur van de Herstelling moet omgevormd worden van een gesloten familiecultuur naar een professionele handelingscultuur, waarin uitwisseling met de omgeving mogelijk is en waarin het ook mogelijk is elkaar op een constructieve wijze aan te spreken op gedrag. Het gesprek moet op gang worden gebracht over welk gedrag wel of niet toelaatbaar is. Bijvoorbeeld: mogen werkmeester roken in de buitenlucht terwijl dit deelnemers is verboden, hoe zit het met het gebruik van dienstauto's voor privé-doeleinden, het lenen van gereedschappen van de Herstelling om thuis klussen uit te voeren? Zaken die binnen de hechte familiecultuur van op elkaar vertrouwen heel gebruikelijk waren en die kunnen leiden tot excessen zoals in het Amsterdamse Bos. De ervaring leert dat een cultuuromslag bij een organisatie als de Herstelling tijd kost. De sleutel voor de cultuurverandering ligt bij management en het middenkader van de organisatie. De ervaring leert ook dat een dergelijke cultuuromslag niet realiseerbaar is wanneer het zittende management vergroeid is met de organisatie en een onderdeel van het systeem is geworden.

De *leiding* fungeert immer als rolmodel voor de gewenste organisatiecultuur. Zij moet heel helder uitdragen wat de gewenste waarden en normen van de organisatie zijn en de bestaande waarden en normen ter discussie stellen. Van belang is regelmatig op de werkvloer aanwezig te zijn om daar verbinding te kunnen maken met de medewerkers. Van belang is ook transparant te zijn naar de buitenwereld. Presenteer naar de buitenwereld de in- en uitstroomcijfers. Deel de successen en mislukkingen. Wissel ervaringen uit met andere reïntegratiebedrijven. Organiseer rondleidingen voor belangengroepen en media voor zover dat niet schadelijk is voor deelnemers. Voer een constante dialoog met de externe belangsgroepen.

5.6 Integriteit

Hiervoor werd beknopt aangegeven welke veranderingen wenselijk zijn vanuit het perspectief van de verbetering van de re-integratie organisatie. Die kwaliteit is van groot belang, ook voor het werken aan een integere organisatie en het voorkomen van integriteitsschendingen. Dat laatste doel stond centraal in onze opdracht, logisch ook vanuit de aanleiding ervan, de geconstateerde schendingen in het Amsterdamse bos. Van daaruit past nog enige reflectie toegespitst op 'integriteit', met aandacht vanuit met name de organisatie-vereisten die we eerder schetsten.

Kort en samengevat lijkt het ons urgent om binnen de re-integratie organisatie te werken aan:

1 Verduidelijking en bewustwording over de morele normen en waarden die er echt toe doen. Daarover bestaan diverse en tegenstrijdige beelden onder medewerkers (en leidinggevenden). Een open gesprek daarover is cruciaal om te komen tot een gezamenlijke moraal en 'beroepstrots'. Daarbij kan helpen wat is ingepland met betrekking tot 'morele oordeelsvorming', maar ook het werken aan een gezamenlijke gedragscode kan zinvol zijn. Met daarbinnen ook aandacht voor de rol en betrokkenheid van leidinggevenden (goede voorbeeld geven en op de agenda).

2 Versterking van de reguliere organisatie gericht op bewustwording en weten wat fout gaat. Integriteit dient een normaal en vanzelfsprekend onderdeel te zijn binnen het beleid en de praktijk van de organisatie (van onderlinge aanspreekbaarheid tot personeelsbeleid/hrm). Tegelijk is cruciaal dat adequaat wordt omgegaan met signalen

over wat mis gaat, over wat onvrede, twijfel en dilemma's oproepen. Dat vereist herbezinning op het huidige systeem met een bekende en toegankelijke vertrouwenspersoon, een meldpunt voor klachten/misstanden, het mogelijke vervolg via klachtencommissie en ombudsman en een adres voor (integriteits-)onderzoek.

5.7 Gewenste veranderaanpak

Zoals beschreven hebben de excessen in het Amsterdamse Bos, de daarop volgende media-aandacht, het onderzoek van de ombudsman, onze aanwezigheid, maar ook de recente ingreep van de directie van het DWI een drietal teamleiders te vragen een stap terug te doen veel impact op de medewerkers gehad, wat leidt tot veel emoties.

Zaak is een veranderaanpak te kiezen die recht doet aan de beleving van de medewerkers maar tegelijkertijd zorgt voor de noodzakelijke veranderingen.

Ons advies is dan te kiezen voor een combinatie van aanpakken. Een aantal ingrepen zoals bijvoorbeeld het versterken van het middenkader, wat inmiddels in gang is gezet, zal van bovenaf moeten worden aangepakt. De strategische discussie over welke projecten wel of niet binnen de Herstelling passen zal op politiek bestuurlijk niveau gevoerd moeten worden. Tegelijkertijd kunnen de noodzakelijke veranderingen niet zonder de medewerkers tot stand worden gebracht. Het nu ingezette project over Morele oordeelsvorming is ondersteunend, maar het cruciaal is dat het gesprek op de werkvloer zelf gevoerd wordt, door teamleiders en hun medewerkers en door medewerkers met deelnemers. Ook het vormgeven van praktische handelingsprotocollen als afgeleide van de projectdoelstellingen zal in nauwe samenwerking met de medewerkers moeten worden vorm gegeven.

6 Slotwoord

Zoals in dit rapport beschreven, maakt de Herstelling een turbulente fase door. Hoewel je vragetekens kunt zetten over de manier waarop (de vergelijking met een concentratiekamp herkennen wij absoluut niet) verdienen de belangengroepen zoals de Bijstandsbond, de FNV, het actiecomité nee en anderen veel lof voor de vasthoudendheid waarmee zij zaken aan de orde hebben gesteld. Ook de teamleiders en werkmeesters die excessen in het Amsterdams Bos aanhangig hebben gemaakt, verdienen veel respect. Wij hopen dat er nu een periode van constructieve dialoog aanbreekt, enerzijds over de wenselijkheid van re-integratieprojecten en anderzijds over de invulling daarvan. Wij roepen alle betrokken partijen op daar aan mee te doen. Bij deze dialoog past ook openheid en zelfreflectie van de directie van het DWI en leiding van de Herstelling, over waarom signalen over excessen in het Amsterdamse Bos langdurig zijn genegeerd, juist om dergelijke excessen in de toekomst te voorkomen.

Tot slot willen we alle betrokken nogmaals danken voor hun openheid en voor de constructieve wijze waarop er met ons is samengewerkt. Wij hopen dat dit onderzoeksrapport een bijdrage levert aan het optimaliseren van de organisatie van de Herstelling en het voorkomen van integriteitschendingen, dit alles in het belang van de voor het overgrote deel kwetsbare groep van deelnemers.

Rob van Eijbergen en Leo Huberts
Amsterdam Juni 2015

Bijlage 1 Kern onderzoeksopdracht

1. Analyseer in hoeverre de huidige organisatie en werkwijze van de afdeling Werk & Re-integratie (W&R) van de RvE Werk risico's geeft op integriteitsschendingen.
2. Toets de door de RvE Werk genomen en voorgenomen maatregelen om de risico's op integriteitsschendingen binnen W&R te verkleinen en deelnemers beter te beschermen.
3. Formuleer op basis van deze analyse en toets aanbevelingen voor verbetermaatregelen.

Zie brief aan de gemeenteraad d.d. 15 april 2015

N.a.v. de uitkomsten van het onderzoek van Bureau Integriteit zijn er zorgen dat de schendingen bij De Uitkijk geen incident zijn. Er is behoefte om met behulp van externe deskundigheid de organisatie en werkwijze te analyseren op risico's.

1. Verkleinen van de kans op integriteitsschendingen binnen W&R.
2. Verbeteren van bescherming van deelnemers.
3. Vergroten / herstellen van vertrouwen in re-integratieaanpak gemeente Amsterdam.

Rapport van circa 10 A4 met:

- Analyse van risico's binnen de huidige organisatie en werkwijze van W&R.
- Uitkomst van toets op genomen en voorgenomen maatregelen door de RvE Werk.
- Aanbevelingen voor verbetermaatregelen.

Dit project

1. staat los van de werkzaamheden van de Gemeentelijke Ombudsman (aparte opdracht). Wel kunnen de eerste bevindingen van de Ombudsman input vormen voor de analyse en de aanbevelingen.
2. blijft beperkt tot de afdeling W&R van de RvE Werk.
Daarbinnen ligt prioriteit bij het instrument *interne leerstages*.
3. vormt geen volledige doorlichting van alle lopende trajecten en alle locaties. De analyse is een quick scan van de organisatie op integriteits issues met het doel deze in de toekomst te voorkomen. .
Prioriteit ligt bij die locaties die genoemd zijn eerdere publicaties van bijv. de Bijstandsbond, FNV en Actiecomité Dwangarbeid Nee over bejegening.
4. PM

De volgende zaken worden expliciet meegenomen in het onderzoek:

- Bespreekbaar maken / open cultuur voor zowel deelnemers als werknemers
- Training en selectie van werkmeesters
- Afhankelijkheidsrelatie van bijstandsgerechtigden.

Bijlage 2 Geraadpleegde bronnen

Voormalig directeur van de Herstelling Yoeri van der Lugt

Sally Wielinga teamleidster

Hannah Geerling Manager Herstelling

Erwin Schut directeur

Bas van Delden

Wethouder

Vertrouwenspersoon Henk van den Boogaard

Bureau integriteit

Cliëntenraad

Bevindingen ombudsman

De bijstandsbond

Actie comité dwangarbeid nee

FNV

Henk Kezaan Projectleider

Werkmeesters:

George Uriot

Tom Rombout

Locatie bezoeken :

Diagnostisch centrum de Zeehoeve

Het Groenteschip

School2work

Oost werkt

De Vinkebrug

Oost werkt

TPW

Laarderhoogtweg

Documenten/Rapporten:

Onderzoeksrapport bureau integriteit

Jaarverslag klachten DWI

Jaarverslag Cliëntenraad DWI Amsterdam

Concept verbeterplannen herstelling

Zwartboek bond voor bijstandtrekkers

Protocollen van de Zeehoeve

Methodiek beschrijving Vinkebrug

Onderzoek naar de opzet en werkwijze van het project Vinkebrug *Wat werkt, waar piept en kraakt het ?*